Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

24 587 **Justitiële Inrichtingen**

Nr. 637 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2016

Tijdens het AO gevangeniswezen van 30 maart jl. sprak ik met uw Kamer over toekomstige ontwikkelingen in het gevangeniswezen. Parallel aan deze ontwikkelingen werkt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aan de implementatie van het Masterplan DJI 2013–2018 (bijlage bij Kamerstuk 24 587, nr. 490). Hierbij bied ik uw Kamer het rapport aan van de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna Inspectie) getiteld «Risico's implementatie Masterplan DJI 2013–2018»[1] (hierna Masterplan). De hoofdconclusie van de Inspectie luidt dat de introductie van het Masterplan niet heeft geleid tot aantasting van het detentieklimaat of een toename van agressie. In deze brief licht ik de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie toe voorzien van mijn beleidsreactie.

De Inspectie voerde begin 2014 een risicoanalyse uit op de aanpassingen die zijn voortgekomen uit het Masterplan waaruit de volgende risico-aspecten zijn vastgesteld: detentieklimaat, agressiebeheersing en re-integratie. De Inspectie heeft nu onderzocht of op deze aspecten wordt voldaan aan de normen en verwachtingen die zij hanteert ten aanzien van de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2015 tot juni 2015 in zes penitentiaire inrichtingen (hierna PI's): PI Almelo, PI Alphen, PI Leeuwarden, PI Rotterdam (locatie de Schie), PI Zuidoost (locatie Roermond) en PI Zwaag. Bij de selectie van deze PI's is rekening gehouden met de landelijke spreiding, het detentieregime, de omvang van de PI en informatie uit eerder eigen onderzoek.

De Inspectie doet twee aanbevelingen aan DJI ter optimalisering van het detentieklimaat en één aanbeveling inzake de effectuering van het re-integratiebeleid binnen de PI's. Het detentieklimaat voldoet in de zes geïnspecteerde PI's aan de door de Inspectie gestelde criteria. De inspectie merkt wel op dat als gevolg van een krappere personeelsbezetting de

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-24587-637
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

mogelijkheden tot het voeren van mentorgesprekken en het rapporteren van bevindingen in het Detentie & Re-integratieplan[2] (D&R-plan) beperkt zijn. Tegelijkertijd concludeert de Inspectie dat het mentoraat in alle PI's functioneert. De Inspectie merkt op dat de vigerende roostersystematiek leidt tot beperkte mogelijkheden voor een team van penitentiair inrichtingswerkers (hierna piw'ers) om met elkaar te overleggen of gezamenlijk te werken aan fysieke en mentale vaardigheden. De Inspectie beveelt daarom aan de mogelijkheden te bezien voor meer flexibiliteit in het dagprogramma en het dienstrooster. Tevens beveelt de Inspectie aan om deelname aan de ingeroosterde sport- en communicatiemomenten zoveel mogelijk te faciliteren, dit te registreren en hierop te sturen.

Beleidsreactie

DJI staat met de implementatie en uitvoering van het Masterplan voor een grote opgave die vraagt om ingrijpende aanpassingen van organisatie en beleid. DJI voert het Masterplan uit om de opgelegde financiële taakstelling te halen. De Inspectie constateert dat er ondanks het ingrijpende karakter van de Masterplan-maatregelen, in de onderzochte PI's geen sprake is van een waarneembare toename van agressie van gedetineerden naar de medewerkers en tussen de gedetineerden onderling. Zowel de medewerkers als de gedetineerden ervaren het werken respectievelijk verblijven in de PI als voldoende veilig, aldus de Inspectie. Het voorkómen en terugdringen van agressie en daarmee bescherming van het personeel en de gedetineerden binnen het gevangeniswezen is en blijft een belangrijke prioriteit van DJI. Ik verwijs in dit kader naar mijn reactie op de (her)inspecties van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de uitkomsten van het medewerkertevredenheidsonderzoek[3] van 27 mei 2015, waarin ik heb aangegeven welke maatregelen DJI heeft getroffen om de in 2014 geconstateerde overtredingen van de arbeidstijden, agressie, werkdruk en ongewenste omgangsvormen terug te dringen.[4]

Hoewel de Inspectie dus van oordeel is dat er in de PI's voldoende uitvoering wordt gegeven aan het veiligheidsbeleid, is zij van mening dat er een kritische grens is bereikt ten aanzien van het verantwoord toezicht op gedetineerdenbewegingen als gevolg van het dagprogramma. De Inspectie stelt in dit kader dat een eventuele verdergaande krimp van het personeel en uitbreiding van het meerpersoonscelgebruik risico's met zich kan meebrengen ten aanzien van de veiligheid. Ik neem deze waarschuwing van de Inspectie ter harte maar wil er graag de volgende twee kanttekeningen bij plaatsen. Het gevangeniswezen hanteert vaste normen ten aanzien van de inzet van het uitvoerende personeel in verhouding tot het aantal gedetineerden. De hiervoor afgesproken norm van 2 piw'ers op 24 gedetineerden is niet gewijzigd als gevolg van de doorgevoerde bezuinigingen en blijft dus gehandhaafd. Er is geen sprake van ondermijning van de toezichtsmogelijkheden. Daarnaast merk ik op dat de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (hierna ISt), de rechtsvoorganger van de Inspectie, reeds in 2011 onderzoek heeft uitgevoerd naar de effecten van de toepassing van meerpersoonscelgebruik op de veiligheidsbeleving en het welbevinden van gedetineerden en het personeel. De ISt stelt in dit onderzoek vast dat het meerpersoonscelgebruik algemeen aanvaard is en niet tot substantiële veiligheidsrisico's

[2] Het D&R-plan volgt de gedetineerden gedurende zijn verblijf in de inrichting en registreert zijn ontwikkeling/mogelijkheden/voorwaarden om zo goed mogelijk voorbereid terug te keren in de samenleving.
[3] Kamerstuk 25 883, nr. 248
[4] Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 543

heeft geleid. Voornoemde noties geven mij het vertrouwen dat van de door de Inspectie gesignaleerde risico's thans geen sprake is.

De Inspectie wijst voorts op het belang van teamoverleggen. Binnen de gegeven financiële kaders is er ruimte om dit te optimaliseren, zo blijkt uit goede voorbeelden in sommige vestigingen. Met name van belang hierbij is een kwalitatief goed roosterproces waarop actief zal worden gestuurd, zodat deze goede voorbeelden ook elders kunnen worden doorgevoerd. Binnen het gevangeniswezen is nieuw beleid ontwikkeld rondom fit- en weerbaarheid van het executief personeel. Personeelssport zal in sterkere mate gericht worden op (fysieke) weerbaarheid van de medewerker en in blokken worden aangeboden, waardoor de deelname kan worden verhoogd.

Het derde door de Inspectie onderzochte aspect betreft de randvoorwaarden die de totstandkoming van een re-integratietraject binnen de PI mogelijk maken.
Zowel het basisprogramma als het plusprogramma staat in het teken van resocialisatie en re-integratie. Na binnenkomst in detentie worden gedetineerden gescreend en geobserveerd gedurende de eerste twee weken. De afspraken die met de gedetineerden worden gemaakt over de uit te voeren re-integratieactiviteiten worden besproken in het multidisciplinair overleg (MDO) en – na goedkeuring door het MDO – vastgelegd in het D&R-plan. De gedetineerde wordt hier dus nauw bij betrokken. Alle vanuit de inrichting bij de gedetineerde betrokken disciplines, zoals piw'ers, casemanagers, de mentor, de werkmeester en de sportinstructeur zijn hierbij betrokken. Het mentoraat speelt hierbij een belangrijke rol en hiervoor is ook ruimte in de binnen de inrichtingen gehanteerde planning van de werkzaamheden. De Inspectie stelt dat er door de beperkte ruimte in het dagprogramma weinig tot geen momenten voor piw'ers zijn om een mentorgesprek met hun gedetineerde(n) te voeren en om daarover te rapporteren in het D&R-plan. De weekenden bieden meer mogelijkheden hiertoe. Desondanks wordt er door de Inspectie geconcludeerd dat het mentoraat in alle PI's functioneert.

De Inspectie vraagt zich verder af of het beleid ten aanzien van het promoveren en degraderen bijdraagt aan een succesvolle terugkeer naar de samenleving met minder recidive. Geïnterviewde functionarissen van de PI's stellen dat veel gedetineerden niet intrinsiek gemotiveerd zijn om zich goed te gedragen, maar er om pragmatische redenen voor kiezen: het biedt hen het vooruitzicht om in het verloop van de straftijd in een regimevorm met meer vrijheden geplaatst te worden.
Om in aanmerking te komen voor het plusprogramma moeten gedetineerden gedurende zes aaneengesloten weken gewenst (groen) gedrag vertonen. Eenmaal gepromoveerd dienen gedetineerden dit gedrag te blijven tonen, omdat zij anders worden teruggeplaatst naar het basisprogramma. In de praktijk blijkt dit een goede prikkel, gezien de voordelen die aan deelname aan het plusprogramma zijn verbonden. Natuurlijk biedt goed gedrag tijdens detentie geen absolute waarborgen voor goed gedrag buiten detentie. In de praktijk is het wel zo dat vertoond gedrag de beste voorspeller is van toekomstig gedrag. Hier komt echter nog iets bij. In detentie staat het handhaven van de orde en veiligheid voor het personeel en de gedetineerden voorop. Daarop heeft het hanteren van het systeem van promoveren en degraderen een positieve invloed.

De Inspectie stelt in haar rapport aan de orde dat piw'ers het lastig vinden een betrouwbaar beeld van de gedetineerde(n) te schetsen waarmee een weloverwogen besluit kan worden genomen met betrekking tot toe te kennen vrijheden.

De invoering van het systeem van promoveren en degraderen vraagt inderdaad het nodige van de DJI-medewerkers. Er staat weliswaar een instrument ter beschikking om gedrag op een systematische wijze te beoordelen, maar in de praktijk is het soms lastig, zeker in twijfelgevallen, om de juiste conclusies te verbinden aan getoond gedrag. De gehanteerde werkwijzen worden in de regio's periodiek met alle betrokken functiegroepen besproken. Dilemma's bij de toepassing van de normen worden met elkaar besproken. Best practices worden gedeeld en procedures worden waar nodig aangepast. Ik vind het belangrijk dat de medewerkers de tijd krijgen om zich de finesses van hun nieuwe takenpakket eigen te maken. De bevordering van het vakmanschap van de medewerkers is komende jaren dan ook een centraal thema. Er wordt geïnvesteerd in opleidingen en praktijkoefeningen.

Het Gevangeniswezen vindt het van groot belang dat de gedetineerde zo veel mogelijk in staat wordt gesteld zelf de regie te nemen over zijn re-integratie. Sinds eind 2015 beschikken alle inrichtingen over een (RIC), waar gedetineerden met een hulpvraag terecht kunnen en zowel materiële ondersteuning en begeleiding wordt aangeboden bij het werken aan de eigen re-integratie. Met de vernieuwing van de digitale omgeving van DJI, in het bijzonder door de komst van het Zelfbedieningsportaal Justitiabelen (ZBJ) wordt een belangrijke impuls gegeven. Met ZBJ wordt mogelijk gemaakt dat gedetineerden straks met een grote mate van zelfstandigheid hun dagprogramma kunnen samenstellen, bezoek regelen en hun terugkeer in de samenleving voorbereiden.

De Inspectie constateert dat in de meeste PI's de visie op de vormgeving van maatschappelijke re-integratie nog in ontwikkeling is. De inrichtingen worden op verschillende manieren ondersteund bij het verder invulling geven van het re-integratiebeleid, bijvoorbeeld aan de hand van deskundigheidsbevordering, trainingen en coaching on the job en landelijke expertmeetings. Daarnaast vindt periodieke toetsing van de D&R-plannen plaats en wordt ondersteuning geboden vanuit een landelijk implementatieteam.

Ik ben mij ervan bewust dat de invoering van het Masterplan zijn weerslag heeft op het gevangeniswezen. Ook kan ik mij voorstellen dat de bestaande, en in de toekomst voorziene, overcapaciteit onrust met zich meebrengt. Het is in het belang van ons allen dat de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties gewaarborgd blijft. Het stemt mij daarom tevreden dat de Inspectie in haar rapport vaststelt dat het personeel er in slaagt een werkbare balans te vinden die ervoor zorgt dat het er in het Nederlandse gevangeniswezen humaan en respectvol aan toegaat. De Inspectie merkt in haar rapport op dat er in een aantal PI's aan goed verwachtingsmanagement is gedaan. De veranderingen gerelateerd aan het Masterplan zijn daar als vanzelfsprekend geïmplementeerd. Daarbij spreekt de Inspectie zich lovend uit over de inzet en loyaliteit die de piw'ers hebben laten zien in deze voor hen moeilijke tijden. Ik beschouw de opmerkingen van de Inspectie dan ook als een compliment voor de personeelsleden en het management van de onderzochte PI's.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff